

MATERI PEMANTAUAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG



DAFTAR ISI

Bab I: Mengapa Harus Memantau Undang-Undang?

Bab II Asas Kejelasan Tujuan

- a. Keberadaan Naskah Akademik
- b. Validitas masalah sebagai objek yang ingin diperbaiki
- c. Relevansi Masalah dan Solusi
- d. Urgensi Kebutuhan terhadap UU
- e. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab III Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

- a. Relevansi Antara Materi Muatan/Ruang Lingkup RUU dan dengan Lembaga Pembentuk UU
- b. Koordinasi DPR dan DPD
- c. Peran DPD Dalam Pembentukan RUU
- d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab IV Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

- a. Dasar Pembentukan RUU
- b. Materi Muatan RUU
- c. Implikasi Ketidaktepatan sebagai Materi Muatan UU

- d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab V Asas Dapat Dilaksanakan

- a. Aspek Filosofis
- b. Aspek Yuridis
- c. Aspek Sosiologis
- d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab VI Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

- a. Analisis Tingkat Kebutuhan terhadap UU
- b. Analisis Tingkat Kemanfaatan UU
- c. Biaya dan Waktu
- d. Pandangan Pembentuk UU dan publik

Bab VII Asas Kejelasan Rumusan

- a. Aspek Sistematika
- b. Aspek Pilihan Kata atau Istilah
- c. Aspek Bahasa Hukum
- d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab VIII Asas Keterbukaan

- a. Keterbukaan pada Tahap Perencanaan
- b. Keterbukaan pada Tahap Penyusunan
- c. Keterbukaan pada Tahap Pembicaraan Tingkat I
- d. Keterbukaan pada Tahap Pembicaraan Tingkat II

- e. Pasca Pengundangan
- f. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Bab IX Lain-lain

- a. Pelanggaran Prosedur pada RUU dengan Status Tertentu
- b. Perubahan yang Tidak Bersumber pada Pembahasan Resmi
- c. Perubahan Jadwal secara Mendadak
- d. Format dokumen/Naskah

Lampiran

Daftar Undang-Undang yang diperintahkan pembentukannya oleh UUD 1945

BAB I

MENGAPA HARUS MEMANTAU PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG?

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, sehingga segala perbuatan pemerintahan dan warga yang diperintah tunduk pada hukum dan peraturan perundang-undangan. Indonesia menganut supremasi hukum, bukan supremasi politik. Mengingat betapa pentingnya hukum dan perundang-undangan, maka pemantauan terhadap proses pembuatan hukum dan peraturan perundang-undangan menjadi penting.

Potret Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat dari banyak sudut pandang atau parameter. Rule of Law Index yang dibuat oleh Bank Dunia dalam rangka World Justice Project mungkin dapat dijadikan contoh. Dalam penilaian ini, ada empat prinsip negara hukum atau *rule of law* yang berlaku universal, yaitu akuntabilitas (*accountability*), hukum yang adil (*just laws*), pemerintahan yang terbuka (*open government*), dan tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat diakses dan tidak memihak (*accessible and impartial dispute resolution*). Keempat prinsip universal ini kemudian dikembangkan ke dalam delapan faktor yang dinilai: *constraints on government powers, absence of corruption, open government, fundamental rights, order and security, regulatory enforcement, civil justice, dan criminal justice*.

Ada dua faktor yang relevan dengan buku ini, yakni *open government* dan *regulatory enforcement*. Masing-masing faktor dielaborasi lagi ke dalam subfaktor, baru kemudian dinilai. Skor Indonesia untuk masing-masing subfaktor pada dua faktor Rule of Law Index 2020 tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Open Government	Skor	Regulatory Enforcement	Skor
Subfaktor		Subfaktor	
Publized laws and government data	0.36	Government regulations are effectively enforced	0.56
Right to information	0.55	Government regulations are applied and enforced without improper influence	0.67
Civic participation	0.65	Administrative proceedings are conducted without unreasonable delay	0.52
Complaint mechanism	0.62	Due process is respected in administrative proceedings	0.43
		The government does not expropriate without lawful process and adequate compensation	0.58

Sumber: World Justice Project, Rule of Law Index 2020.

Pada faktor Open Government, publikasi peraturan perundang-undangan dan data pemerintahan mendapatkan skor terendah 0.36 (dari skala 0-1), dan pada faktor Regulatory Enforcement, skor terendah ada pada kelambanan proses di pemerintahan (0.43). Di kedua faktor tersebut, Indonesia menempati masing-masing posisi 49 dari 128 negara yang disurvei Bank Dunia. Meskipun capaian komparatif Indonesia tidak terlalu buruk, studi Bank Dunia itu mencerminkan ada persoalan dalam perundang-undangan di Indonesia, terutama berkaitan dengan akses dan partisipasi publik.

Padahal, akses dan partisipasi publik sangat berhubungan dengan kepatuhan warga negara terhadap peraturan perundang-undangan yang diterbitkan. Mengapa orang taat pada hukum? Dengan menggunakan pendekatan sosiologis, Tom R Tyler menyebut kepatuhan orang pada peraturan dibedakan atas perspektif instrumentalia dan perspektif normatif. Yang pertama mengasumsikan bahwa seseorang mematuhi hukum karena didorong oleh kepentingan pribadi dan reponsnya terhadap perubahan-perubahan yang berhubungan dengan perilaku. Perspektif normatif mengasumsikan seseorang mematuhi peraturan perundang-undangan karena hukum pertimbangan moral.

Parameter lain yang dapat dipergunakan adalah menjawab pertanyaan: mengapa orang menaati hukum? Kepatuhan hukum membentuk kesadaran hukum. Masyarakat akan melakukan penerimaan rasional terhadap produk hukum jika produk hukum yang diterbitkan dirasakan adil. Jika menganggap suatu peraturan dapat dimohonkan uji oleh warga negara, jika jenisnya Undang-Undang pengujiannya diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Selama 17 tahun usianya, Mahkamah Konstitusi telah meregister 1.430 permohonan pengujian Undang-Undang. Permohonan pengujian ini dimaknai sebagai tumbuhnya kesadaran hukum masyarakat.



Sumber: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2020.

Apa yang diputuskan Mahkamah Konstitusi adalah pengujian Undang-Undang yang sudah mendapatkan pengesahan dan pemuatan dalam Lembaran Negara. Sementara buku ini lebih fokus pada proses pembentukannya, sebelum suatu Rancangan Undang-Undang disahkan menjadi Undang-Undang. Setelah Undang-Undang diberlakukan, tahapannya adalah proses penegakan hukum. Namun proses penegakan hukum itu tidak berdiri sendiri, ada sejumlah faktor yang mempengaruhinya. Soekanto menyebutkan penegakan hukum di Indonesia dipengaruhi oleh Undang-Undangnya, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan.¹ Adapun Bagir Manan melihat penegakan hukum dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan, pelayanan birokrasi, proses peradilan, kegaduhan politik, dan kegaduhan sosial.²

Pandangan kedua ahli hukum itu mencerminkan betapa strategisnya posisi Undang-Undang dalam proses penegakan hukum. Konsekuensinya, proses pembentukan Undang-Undang sangat penting dipantau. Pemantauan adalah bagian dari hak berpartisipasi yang dimiliki oleh masyarakat. Pandangan yang menganggap pemantauan sebagai bagian penting pembentukan Undang-Undang didasarkan pada pertimbangan antara lain:

- a. Memberikan informasi kepada para pembuat Undang-Undang dapat membantu mereka memperkaya pemikiran dan sudut pandang mengenai materi muatan yang perlu disusun.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima apapun hasil akhir yang dituangkan dalam Undang-Undang karena masyarakat sudah diberikan ruang memberi masukan. Ini berkaitan juga dengan kepatuhan publik menjalankan Undang-Undang tersebut.

¹Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014).

²Bagir Manan. *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*. (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004), hal. 85.

- c. Membantu para pihak mendapatkan perlindungan hukum yang adil, khususnya pihak yang dibebani kewajiban dalam Undang-Undang atau pihak yang terdampak oleh isi Undang-Undang tersebut.
- d. Membangun dan mewujudkan demokratisasi pengambilan keputusan. Pihak yang setuju dan tidak setuju sama-sama diberikan hak menyampaikan pandangan.
- e. Partisipasi dapat berfungsi untuk mengingatkan dan fungsi koreksional baik sebelum maupun sesudah rancangan Undang-Undang disetujui bersama oleh pemerintah dan parlemen. Contoh terbaru adalah kesalahan-kesalahan redaksional dan substantial dalam UU Cipta Kerja.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang masih menjadi salah satu isu yang sudah lama mendapat perhatian, baik melalui studi di internal DPR maupun hasil pemantauan lembaga eksternal. Studi yang dilakukan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR tahun 2006 menemukan tiga masalah yang dihadapi DPR. Pertama, kualitas Undang-Undang yang dihasilkan belum memadai sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat. Kedua, target Prolegnas tidak terpenuhi. Ketiga, proses pembahasan kurang transparan sehingga sulit diakses oleh publik. Hasil pemantauan yang dilakukan sejumlah organisasi masyarakat sipil seperti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Formappi, dan Indonesia Parliamentary Center (IPC) menunjukkan adanya persoalan partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang.

Kalangan akademisi juga menaruh perhatian pada isu transparansi pembentukan Undang-Undang. Bayu Dwi Anggono menjelaskan transparansi dalam proses pembentukan Undang-Undang diperlukan karena beberapa sebab: (i) membantu membentuk tujuan pengaturan yang relevan untuk masyarakat pada umumnya; (ii) sumber informasi untuk mengidentifikasi peraturan yang memberatkan dan alternatif yang memungkinkan; (iii) mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan; (iv) membantu mengkomunikasikan relevansi program reformasi regulasi dengan peran regulasi. Permasalahan terkait proses transparansi pembentukan peraturan perundang-undangan di

Indonesia yang utama adalah belum adanya pedoman formal untuk melakukan konsultasi dengan pihak yang terkena dampak dalam proses pengambilan keputusan peraturan.³

Saldi Isra mengatakan bahwa secara hukum hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan perundang-undangan. Hak masyarakat akan terlanggar jika pembentuk Undang-Undang tidak membuka ruang partisipasi. Jika itu terjadi, dapat dikatakan pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi syarat formal, dan kondisi ini dapat dijadikan sebagai alasan untuk mengajukan permohonan uji formal Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi.

Partisipasi dimaksud bukan sekadar diundang dan dimintai pendapat, tetapi juga memastikan pandangan itu menjadi bagian dari diskursus pembahasan RUU dan seberapa besar partisipasi para pihak berkepentingan berpengaruh pada substansi RUU yang sedang dibahas. Tingkatan partisipasi inilah yang disebut Arnstein sebagai 'tangga partisipasi'.⁴ Dalam pemenuhan partisipasi itu penting memperhatikan empat hal yaitu: akses, waktu, dukungan pemerintahan, dan teknologi.⁵

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 pada dasarnya mengakui partisipasi masyarakat meskipun pengaturannya belum detail. Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang ini masyarakat berhak memberikan masukan lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat di sini tidak hanya orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Undang-Undang, tetapi juga organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat adat. Masukan dari masyarakat dapat disampaikan melalui forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, atau seminar, lokakarya, dan diskusi. Disebutkan juga bahwa untuk memudahkan masyarakat

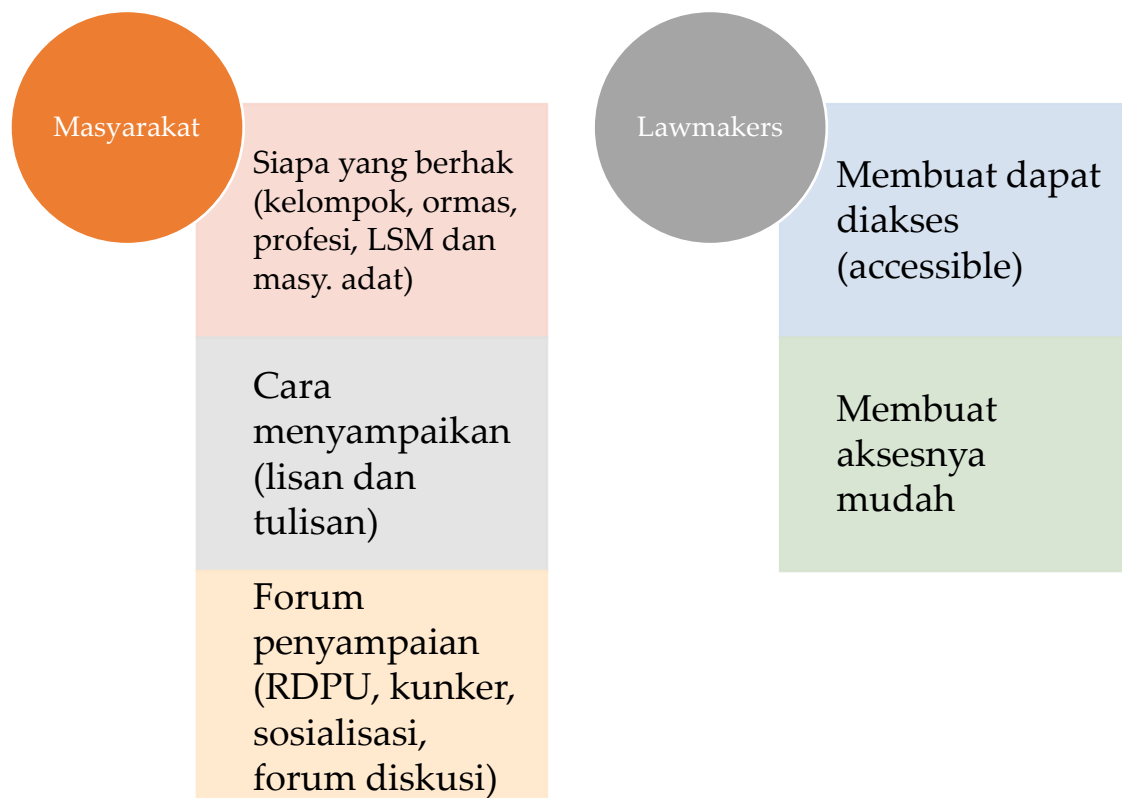
³Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. (Jakarta: Konpress, 2014), hal. 285.

⁴Mengenai tingkatan dalam tangga partisipasi ini lihat Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" dalam *Journal of the American Planning Association*. Vol. 34 No. 4, Juli 1969, hal. 216-224.

⁵James V. Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs", dalam *Public Administration Review*, Vol. 32, October 1972, hal. 599.

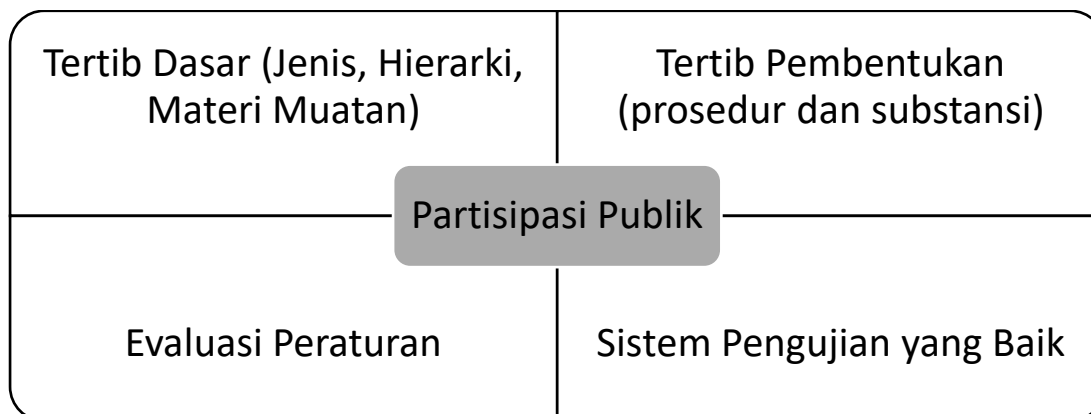
dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis, setiap Rancangan Undang-Undang harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut memuat dua sisi yang mendorong transparansi pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari sisi masyarakat, ada yang dijamin hukum untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis. Ini berarti bersifat *bottom-up*, masyarakat menyampaikan aspirasi agar dapat ditampung dalam pembentukan Undang-Undang. Dari sisi pembentuk Undang-Undang (*lawmakers*), ada kewajiban hukum untuk membuat informasi proses dan substansi peraturan perundang-undangan dapat diakses oleh masyarakat, dan aksesnya mudah dilakukan. Kedua sisi partisipasi itu dapat digambarkan pada bagan di bawah.



Dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa masyarakat perlu melakukan pemantauan proses pembentukan Undang-Undang, bukan hanya untuk memastikan ada

partisipasi masyarakat dan aspirasi masyarakat diserap, tetapi juga mencegah kesalahan dan penyimpangan proses pembentukan, sekaligus mendorong lahirnya Undang-Undang yang baik. Proses pembentukan yang baik berkorelasi dengan hasil yang baik. Menurut Bayu Dwi Anggono, ada lima prasyarat yang diperlukan untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana dapat dilihat pada bagan berikut.



Dengan menggunakan perspektif yang berbeda, Bagir Manan menghubungkan perundang-undangan yang baik dengan terpenuhinya dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. 'Perundang-undangan yang baik harus mengandung ketiga unsur tersebut'. Setiap pembentuk Undang-Undang berharap agar kaidah yang mereka susun adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif.⁶ Pertanyaannya, apakah suatu Undang-Undang yang sudah mencerminkan dasar-dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis tidak akan ada lagi kekurangannya? Kenyataannya tidaklah selalu demikian. Menurut Bagir Manan, untuk membentuk suatu Undang-Undang yang baik perlu diperhatikan asas-asasnya (*beginnselen van behoorlijke regelsgeving*), baik asas pembentukannya maupun asas materialnya. Buku pedoman ini mencoba melakukan pemantauan pada asas formal pembentukan Undang-Undang.

⁶Bagir Manan. *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia* (Bandung: Ind-Hill. Co, 1992), hal. 13.

Pemantauan berasal dari kata dasar 'pantau' yang mengandung beberapa arti: 1. Menengok, menjenguk; 2. Mengamati atau mengamati dengan cermat, terutama untuk tujuan khusus; mengawasi, memonitor; 3. Mengatur atau mengontrol kerja mesin, proses, dan sebagainya; 4. Mengecek atau mengatur volume bunyi atau suara dalam merekam.⁷ Kegiatan pemantauan beranjak dari beberapa pertanyaan lebih lanjut: apa yang hendak dipantau, siapa yang memantau, dan alat apa yang dipakai untuk memantau. Pemantauan pembentukan Undang-Undang dapat dilakukan oleh siapapun, baik yang berasal dari internal badan pembentuknya, maupun dari eksternal. Buku panduan ini berusaha menyusun kerangka acuan pemantauan yang berfokus pada asas-asas pembentukan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas ini dijadikan sebagai pintu masuk untuk menyusun materi pemantauan yang perlu dilakukan.

⁷Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia Balai Pustaka (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015), hal. 1016-7).

BAB II ASAS KEJELASAN TUJUAN

Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf *a* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Asas ini bersifat universal dalam arti diterima dalam banyak sistem pemerintahan di dunia. Menurut A Hamid S Attamimi, asas ini berguna untuk mengukur sampai berapa jauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk. Itu sebabnya, asas ini setidaknya mencakup tiga hal, yakni (i) ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan; (ii) tujuan khusus Undang-Undang yang akan dibentuk; dan (iii) tujuan dari bagian-bagian Undang-Undang yang akan dibentuk.⁸ Naskah Akademik (NA) adalah tempat paling awal melihat tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan suatu Undang-Undang. Naskah Akademik sangat penting dalam pembentukan Undang-Undang antara lain karena isinya memuat alasan atau latar belakang mengapa suatu Undang-Undang diperlukan, dan apa saja yang akan diatur di dalamnya.⁹

Materi pemantauan yang dapat dipergunakan terkait asas ini adalah:

- a. Keberadaan Naskah Akademik¹⁰

⁸A. Hamid S Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Plita I-Pelita V.*(Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990), hal. 337.

⁹B. Hestu Cito Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik.* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hal. 191-192.

- 1). Apakah ada Naskah Akademik yang dipersiapkan sebelum RUU?
- 2). Jika ya, apakah dalam Naskah Akademik tercantum tujuan yang hendak dicapai?
- 3.) Jika tidak, mengapa Naskah Akademik tidak dibuat?

b. Validitas masalah sebagai objek yang ingin diperbaiki.¹¹

- 1) Masalah apa ingin diselesaikan melalui UU sebagaimana terungkap dalam Naskah Akademik? ¹²
- 2) Apakah hal yang dinyatakan sebagai masalah utama tersebut, valid sebagai sebuah masalah?¹³
- 3) Jika valid sebagai sebuah masalah, apakah faktor penyebab yang disampaikan dalam Naskah Akademik tersebut sudah tepat?¹⁴

c.Relevansi Masalah dan Solusi

¹⁰Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam RUU sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

¹¹Untuk mengetahui apakah hal yang dinyatakan masalah tersebut, valid untuk dikatakan sebagai sebuah masalah dalam pandangan hidup dan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹²Jawaban atas pertanyaan ini dapat diketahui dari Bab I di Naskah Akademik RUU, pada sub bab Latar Belakang. Contoh: dalam Naskah Akademik UU Cipta Kerja diketahui bahwa masalah utama yang melatarbelakangi UU tersebut adalah rendahnya investasi di Indonesia.

¹³Jawaban atas pertanyaan ini dapat diketahui dari pendapat para ahli yang independen. Contoh: Apakah pernyataan masalah dalam Naskah Akademik RUU Ciptaker bahwa Investasi di Indonesia rendah sebuah pernyataan yang valid? Salah satu ekonom yang membantah ini dengan data adalah Faisal Basri. Lihat <https://faisalbasri01.files.wordpress.com/2020/10/omnibus-law-1020-1.pdf>

¹⁴Jawaban ini dapat diketahui dari pendapat para ahli independen di sektor tersebut. Contoh: Apakah rendahnya investasi di Indonesia (jika hal tersebut benar) disebabkan oleh faktor Perizinan, Persyaratan Investasi, Ketenagakerjaan, Riset dan Inovasi, Kemudahan Berusaha, Pengadaan Lahan, Kawasan Ekonomi, Kemudahan dan Perlindungan UMK-M serta Perkoperasian, Investasi dan Proyek Pemerintah, Administrasi Pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam NA RUU Cipta Kerja. Ternyata ada temuan berbeda sebagaimana disebutkan oleh para pelaku usaha. Hasil Executive Opinion Survey 2017 oleh World Economic Forum mengenai *Most Problematic Factors for Doing Business in Indonesia*, menyebutkan bahwa problem berbisnis di Indonesia adalah: *Corruption, Inefficient government bureaucracy, access to financing*, dan seterusnya. Lihat: [WEF GCI 2017 2018 Profile Indonesia.pdf \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/publications/2018/07/2018-gci-profile-indonesia/)

1) Apakah solusi (pengaturan baru berupa kewajiban, larangan, sanksi, pembentukan lembaga baru, dll) dalam RUU tersebut memiliki relevansi dengan hal yang dinyatakan sebagai masalah?¹⁵

2) Sejauhmana kedalaman solusi yang disampaikan?¹⁶

d. Urgensi Kebutuhan terhadap Undang-Undang

1) Apakah solusi masalah tersebut membutuhkan landasan hukum berupa UU?

2) Jika iya, apakah landasan hukum berupa UU tersebut, dilakukan melalui:

- a. Pembentukan UU baru
- b. Pembentukan UU baru dengan mencabut UU lama
- c. Perubahan UU bersangkutan
- d. Perubahan UU lain

e. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Apakah ada pandangan yang mempersoalkan asas tersebut dalam RUU yang dibahas?

- 1) Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
- 2) Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

¹⁵Jawaban ini merupakan kelanjutan dari hasil analisis terhadap penyebab masalah yang disampaikan dalam Naskah Akademik. Jika penyebab tersebut relevan dengan masalah, maka secara umum, materi yang disampaikan dapat menjadi *problem solving*.

¹⁶Misalnya, apakah menyoar pada upaya pembenahan terhadap lingkungan pendukung (*enabling environment*), apakah UU lain yang terkait juga diubah, dan lain-lain.

BAB III ASAS KELEMBAGAAN ATAU PEJABAT PEMBENTUK YANG TEPAT

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan frasa 'kekuasaan membentuk Undang-Undang' untuk menggambarkan badan yang berwenang membentuk suatu Undang-Undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan badan yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah DPR. Tetapi DPR tidak dapat membahas dan menetapkan sendiri suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Suatu RUU dibahas oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan pada akhirnya hanya RUU yang mendapat 'persetujuan bersama' DPR dan Pemerintah yang dapat dijadikan Undang-Undang.

Selain kedua badan tersebut, masih ada lembaga atau badan pembentuk yang dapat mengajukan usul RUU, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sesuai ketentuan Pasal 22D UUD 1945, hak dan kewenangan DPD terkait Undang-Undang ada empat: yaitu (i) mengajukan usul RUU ke DPR; (ii) ikut membahas RUU; (iii) memberikan pertimbangan pada RUU yang materi muatannya mengenai APBN, pajak, pendidikan, dan agama; dan (iv) melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang. Tidak semua masalah DPD punya kewenangan mengusulkan dan membahas RUU. Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan materi muatan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, dan pemerkanan serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hamid S. Attamimi (1990: 337-338) menjelaskan latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ atau lembaga yang mengusulkan, membahas, dan menetapkan Undang-Undang. Lembaga yang tepat berkaitan dengan materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Materi muatan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing lembaga yang membentuk suatu jenis peraturan perundang-undangan.

Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf *b* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Hal-hal yang perlu dipantau terkait implementasi asas ini adalah:

- a. Relevansi antara Materi Muatan/Ruang Lingkup RUU dan dengan Lembaga Pembentuk UU
 - 1) Apa saja materi muatan/ruang lingkup yang akan diatur dalam RUU tersebut?¹⁷
 - 2) Dengan materi muatan/ruang lingkup tersebut, lembaga mana yang tepat untuk membentuk UU tersebut?
 - 2.1. DPR dan Pemerintah; atau
 - 2.2. DPR, Pemerintah, dan DPD.¹⁸
 - 3) Komisi apa yang ditunjuk untuk membahas RUU bersama pemerintah? Apakah satu Komisi atau beberapa Komisi? Apakah pilihan itu sudah tepat dihubungkan dengan materi muatan yang dibahas?

¹⁷Hal ini dapat diketahui dari Bab V Naskah Akademik RUU. Contoh: Dalam RUU Cipta Kerja, materi muatannya mencakup: Peningkatan Ekosistem Investasi Dan Kegiatan Berusaha Persyaratan Investasi; Ketenagakerjaan; Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan UMK-M serta Perkoperasian; Kemudahan Berusaha; Dukungan Riset Dan Inovasi; Pengadaan Lahan; Kawasan Ekonomi; Investasi Pemerintah Pusat Dan Kemudahan Proyek Pemerintah; Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Untuk Mendukung Cipta Lapangan Kerja; dan Pengenaan Sanksi.

¹⁸Pembahasan RUU yang melibatkan DPD adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

- 4) Kementerian atau lembaga pemerintahan mana yang ditunjuk Presiden untuk mewakili Pemerintah dalam proses pembahasan? Apakah lembaga yang ditunjuk sudah tepat?

b. Koordinasi DPR dan DPD

- 1) Jika ruang lingkup RUU tersebut terkait dengan bidang tugas DPD, apakah DPR telah menyampaikan ke DPD, setelah tersusunnya Prolegnas Jangka Menengah?¹⁹
- 2) Apakah DPR telah meminta DPD untuk terlibat dalam pembicaraan tingkat I, berupa: Penyampaian Pengantar Musyawarah
 - 2.1. Penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)
 - 2.2. Penyampaian Pendapat Mini di Pembicaraan Tingkat I.

c. Peran DPD dalam Pembentukan RUU

- 1) Jika DPR telah meminta DPD untuk terlibat dalam pembicaraan Tingkat I terhadap RUU yang terkait dengan bidangnya, apakah DPD memenuhi permintaan itu?²⁰
- 2) Jika DPD tidak menyampaikan Pendapat Mini, apa yang menyebabkan hal tersebut?
- 3) Jika DPR tidak meminta partisipasi DPD pada RUU yang memiliki relevansi bidang tugas DPD, apakah DPD berinisiatif menyampaikan agar DPD dilibatkan?
- 4) Sejauhmana pendapat DPD dipertimbangkan dalam RUU tersebut?
- 5) Jika masukan DPD tidak/kurang dipertimbangkan DPR, apa upaya telah dilakukan DPD?

¹⁹Hal ini dapat diketahui dengan menanyakan hal tersebut kepada Baleg DPR atau PUU DPD atau dengan meminta informasi kepada PPID masing-masing.

²⁰Dalam Pasal 68 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

6) Jika RUU diusulkan oleh DPD, apakah materi muatan RUU tersebut tepat sebagai bidang tugas DPD? (Lihat Pasal 22D UUD 1945 sebagai panduan pemantauan).

d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Apakah ada pandangan yang mempersoalkan asas tersebut dalam RUU yang dibahas?

1. Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
2. Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

BAB IV

ASAS KESESUAIAN ANTARA JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN

Hasil riset yang dilakukan Bayu Dwi Anggono (2014) menunjukkan bahwa sejak era reformasi ada kecenderungan mengatur hal-hal yang sebenarnya bukan materi muatan Undang-Undang. Ini terjadi karena kesalahan memahami kewenangan membentuk Undang-Undang, kecenderungan membesar-besarkan masalah, dan adanya anggapan bahwa semua persoalan akan selesai jika diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang materinya bukan materi muatan Undang-Undang akan membawa dampak pada perkembangan sistem hukum nasional. Pemantau dapat menanyakan apakah, misalnya, isu pendidikan kedokteran merupakan materi muatan Undang-Undang (lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013)? Pertanyaan yang sama dapat diajukan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2014 tentang Keinsinyuran. Apakah materinya layak diatur dengan Undang-Undang? Riset Bayu Dwi Anggono mendorong pentingnya memantau asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Hal-hal yang perlu dipantau terkait implementasi asas ini adalah:

a. Dasar Pembentukan RUU

Apa dasar pembentukan RUU tersebut?

1. Ada perintah secara tegas dalam UUD²¹

²¹

2. Ada perintah secara tegas dalam Undang-Undang lain.²²
3. Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.
4. Menindaklanjuti pengesahan perjanjian internasional.²³
5. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

b. Materi Muatan RUU

Materi muatan apa yang diatur dalam RUU tersebut?

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Hak dan kewajiban warga negara, yang sifatnya mengikat umum, seperti membebankan kewajiban kepada warga negara, mengurangi kebebasan warga negara, memuat keharusan dan/atau larangan atau pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara.
3. Pembagian kekuasaan negara.
4. Organisasi pokok lembaga tertinggi/tinggi negara.
5. Pembagian wilayah/daerah negara.
6. Siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan.

²¹ Ada 44 ketentuan dalam UUD 1945 yang menghendaki pengaturan dengan Undang-Undang. Daftarnya dimuat dalam lampiran. Lihat Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2017), hal. 186-187.

²² Misalnya, Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan: "semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang *diatur dengan Undang-Undang*". Dalam konteks inilah semua jenis lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara) diatur dengan Undang-Undang.

²³ Pemantau perlu memahami bahwa tidak semua perjanjian internasional harus disahkan dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, pengesahan dengan Undang-Undang dilakukan apabila perjanjian internasional itu berkenaan dengan (a) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; (b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; c. kedaulatan atau hak berdaulat negara; d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup; e. pembentukan kaidah hukum baru; dan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

7. Pengaturan yang menimbulkan beban anggaran masyarakat/dapat membebani harta kekayaan warga negara.
8. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara (keuangan negara).²⁴

c. Implikasi Ketidaktepatan sebagai materi muatan UU

- 1) Jika tidak terkait dengan delapan hal di atas, apa yang diatur dalam materi muatan RUU tersebut?
- 2) Apakah materi muatan RUU tersebut tepat sebagai materi muatan UU? Jika tidak, mengapa?
- 3) Jika materi muatan RUU tersebut tidak tepat sebagai UU, dimana seharusnya materi muatan itu diatur?²⁵

d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Apakah ada pandangan yang mempersoalkan asas tersebut dalam RUU yang dibahas?

1. Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
2. Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

Sebagai panduan bagi pemantau, berikut disajikan materi muatan untuk beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

²⁴Dirangkum dari pendapat sejumlah ahli.

²⁵Misalnya, diatur dalam UU lain atau bagian dari UU lain, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, atau tidak perlu diatur dengan peraturan perundang-undangan.

JENIS PERATURAN	MATERI MUATAN
Undang-Undang	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat;
Perppu	Sama dengan materi muatan Undang-Undang
Peraturan Pemerintah	Berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
Peraturan Presiden	<ul style="list-style-type: none"> a. Materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, b. Materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, c. Materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
Perda Provinsi/Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> a. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan b. Menampung kondisi khusus daerah; dan/atau

	c. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
--	--

BAB V ASAS DAPAT DILAKSANAKAN

Para pembentuk Undang-Undang perlu memastikan, setidaknya berharap, bahwa Undang-Undang yang mereka susun dapat dilaksanakan atau diimplementasikan. Undang-Undang bukan sekadar aturan tertulis yang indah di atas kertas, tetapi harus dijalankan karena merupakan norma yang mengatur kehidupan bersama.

Hamid S. Attamimi (1990: 339) menjelaskan asas 'dapat dilaksanakan' (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) ini merupakan upaya untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan. Sebab, tidak ada gunannya suatu peraturan perundang-undangan yang tak dapat ditegakkan. Pemerintah dan rakyat beserta wakilnya mengharapkan jaminan tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Attamimi menulis: "suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan, selain akan menggerogoti kewibawaan lembaga yang membentuknya, juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan-harapan rakyat".

Penjelasan Pasal 5 huruf *d* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis dan sosiologis, maupun secara yuridis.

Aspek-aspek yang perlu dipantau terkait implementasi asas ini adalah:

- a. Aspek Filosofis

- 1) Apakah materi muatan RUU tersebut sesuai atau bertentangan dengan ideologi negara Pancasila, nilai-nilai, atau suasana kebatinan yang hidup di masyarakat atau sebagian masyarakat.²⁶
- 2) Dalam hal terjadi pertentangan, apakah RUU tersebut untuk mengakomodasi nilai-nilai tersebut?²⁷

b. Aspek Yuridis

- 1) Apakah RUU tidak bertentangan dengan norma lain? (Ukuran yang dapat dipantau misalnya jelas-jelas bertentangan dengan UUD 1945; mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi yang ada sebelumnya; atau bertentangan dengan Undang-Undang lain?)
- 2) Apakah RUU ini mengamanatkan pembentukan peraturan turunan? Apa saja dan berapa jumlahnya?
- 3) Apakah sebelumnya sudah ada peraturan teknis yang mengatur materi muatan senada?
- 4) Apakah RUU ini mencantumkan norma yang menghendaki pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang? (Misalnya: dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, ada kewajiban Badan Publik melaporkan secara berkala ke Komisi Informasi tentang daftar informasi yang dimohonkan oleh Pemohon Informasi Publik).

c. Aspek Sosiologis

- 1) Apakah dalam proses pembentukannya RUU tersebut diterima oleh seluruh masyarakat? ²⁸

²⁶Contoh: RUU Larangan Minuman Beralkohol. Ada dunia nilai yang terkait dengan RUU ini, yaitu nilai agama (khususnya Islam) dan nilai Hak Asasi Manusia atau nilai lain yang memberikan kebolehan misalnya, nilai adat di daerah tertentu.

²⁷Contoh: apakah RUU Larangan Minuman Beralkohol sudah mengakomodasi dua nilai tersebut

- 2) Jika tidak ada penolakan dari masyarakat, apakah hal ini disebabkan oleh:
- RUU tersebut dapat diterima oleh masyarakat secara proses dan substansi.
 - RUU tersebut tidak bersinggungan dengan tema-tema ideologis. Misalnya, hanya pengaturan ekonomi, administratif, atau teknis.²⁹
 - Meskipun bersinggungan dengan tema-tema ideologis, RUU tersebut telah mampu mengakomodasi nilai-nilai berbeda.
 - Badan pembentuk Undang-Undang tidak melakukan sosialisasi dengan baik dan/atau waktu pembahasannya dilakukan dengan cepat. Jika terjadi hal demikian, apakah hal ini karena dugaan kepentingan tersembunyi atau karena persoalan teknis.³⁰
- 3) Jika ada penolakan dari masyarakat, apa yang menyebabkan/memicu penolakan tersebut?³¹
- 4) Jika ada penolakan dari masyarakat, langkah apa yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang?

d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Apakah ada diskursus atau pandangan yang mempersoalkan asas tersebut dalam proses pembahasan RUU?

- 1) Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
- 2) Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

²⁸ Indikatornya adalah tidak ada gejolak terhadap RUU ini (dengan prasyarat, DPR telah mensosialisasikan/mempublikasikan RUU tersebut secara memadai).

²⁹ Misalnya, RUU tentang Bea Materai.

³⁰ Hal ini dapat diketahui dari materi muatan RUU tersebut. Contoh: RUU Minerba. Proses pembentukannya dilakukan dengan cepat. Berdasarkan analisis sejumlah pihak, patut diduga karena ada kepentingan pengusaha tambang di balik RUU tersebut.

³¹ Faktor ideologis, ketidakseimbangan dalam mengatur kepentingan para pihak, dianggap menggerus komitmen pemberantasan korupsi, proses yang tidak partisipatif, dan lain-lain.

BAB VI ASAS KEDAYAGUNAAN DAN KEHASILGUNAAN

Secara leksikal, 'berdaya guna' mengandung arti berkemampuan mendatangkan hasil dan manfaat, tepat guna, efisien, atau berkemampuan menjalankan tugas dengan baik; sedangkan istilah 'berhasil guna' mengandung arti dapat membawa hasil, efektif. Kedayagunaan dan kehasilgunaan pembentukan Undang-Undang dapat berkaitan dengan efisiensi waktu dan biaya pembahasan. Tetapi dalam konteks ini, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan lebih fokus pada tingkat kebutuhan atas suatu Undang-Undang dan kemanfaatan Undang-Undang itu dalam kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dibaca dalam Penjelasan Pasal 5 huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Suatu Undang-Undang yang hendak dibentuk seharusnya merupakan kebutuhan masyarakat agar tingkat penerimaannya tinggi. Setelah berhasil disahkan, suatu Undang-Undang juga diharapkan memberikan manfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara. Suatu Undang-Undang yang diyakini bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara belum tentu mendapatkan respon yang baik dari pembentuk Undang-Undang. Sebaliknya, suatu Undang-Undang yang menurut pembentuknya sangat berguna atau bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara, belum tentu mendapat respons yang baik dari publik. Penolakan atas revisi UU KPK, RUU KUHP, dan penyusunan UU Cipta Kerja dapat dijadikan contoh menarik.

Untuk mengetahui apakah UU tersebut benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur persoalan yang diajukan dalam Naskah Akademik, maka yang perlu dipantau adalah:

- a. Analisis Tingkat Kebutuhan terhadap UU

- 3) Apakah jika tidak diatur dalam UU, maka persoalan yang diuraikan dalam Naskah Akademik tidak dapat diselesaikan?³²
- 4) Jika persoalan tersebut dapat diselesaikan tanpa UU baru, bagaimana cara penyelesaiannya?

b. Analisis Tingkat Kemanfaatan UU

- 1) Apakah solusi sebagaimana dicantumkan dalam RUU dapat memberikan hasil yang maksimal untuk menyelesaikan persoalan? (Setidaknya dapat dilihat pada harapan para pembentuk Undang-Undang).
- 2) Apakah kemanfaatan Undang-Undang itu masih sangat bergantung pada peraturan teknis yang lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden? (Berapa banyak peraturan pelaksana yang dibutuhkan, dan apakah jangka waktu penyusunannya ditetapkan?)
- 3) Apakah ada potensi penyimpangan tafsir atas norma yang ada di RUU tersebut? Misalnya, dalam UU ITE, ternyata banyak digunakan untuk kepentingan politik.
- 4) Apakah ada hambatan-hambatan potensial yang menghalangi kedayagunaan dan kehasilgunaan Undang-Undang tersebut? (Misalnya: masih sangat bergantung pada pembentukan lembaga baru, membutuhkan biaya yang sangat besar untuk membangun prasarana dan sarana).

c. Biaya dan Waktu

- 1) Apakah ada informasi mengenai biaya negara yang dialokasikan untuk menyusun RUU tersebut hingga tuntas?
- 2) Berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk membahas suatu RUU, setidaknya mulai dari turunnya Surat Presiden hingga diundangkan dalam Lembaran Negara?

³²Ini ada hubungannya dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

- 1) Apakah UU yang sedang dipantau dinilai berdaya guna dan berhasil guna?
- 2) Apakah ada pandangan yang mempersoalkan asas ini dan aspek-aspeknya dalam proses pembahasan RUU?
 - Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
 - Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

BAB VII ASAS KEJELASAN RUMUSAN

Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf *f* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Seorang ahli bahasa yang sering dimintai pandangan dalam penyusunan Undang-Undang, Junaiyah H. Matanggui, menjelaskan bahasa Indonesia untuk bidang hukum dan peraturan perundang-undangan harus jelas, lugas, tepat dan monosemantis (tidak bermakna ganda), tidak menyapa orang seorang, atau tidak menyapa orang secara pribadi. Gaya penyampaiannya harus terkesan apik agar bahasanya dapat bertahan lama dan tidak mudah berubah.³³

Dengan demikian, yang perlu diperhatikan bukan hanya kejelasan sistematika penyusunan (struktur) atau rumusan norma dalam suatu pasal atau ayat, tetapi juga pilihan kata yang tepat. Dalam ilmu hukum, suatu kata yang dipilih memiliki makna khusus. Kesalahan memilih kata dapat berakibat fatal. Salah satu contoh yang pernah terjadi adalah kata ‘penetapan’ dalam Pasal 45A ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Penggunaan istilah ‘penetapan’ Ketua Pengadilan Negeri dalam rangka pembatasan kasasi perkara Tata Usaha Negara tidak tepat, karena hanya Mahkamah Agung yang berwenang mengeluarkan penetapan atau putusan pada tingkat kasasi. Kesalahan istilah yang dipakai pembentuk Undang-Undang tersebut akhirnya dikoreksi Mahkamah Agung lewat Surat

³³Junaiyah H Matanggui. *Bahasa Indonesia untuk Bidang Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Grasindo, 2013), hal. 7.

Edaran Nomor 6 dan Nomor 7 Tahun 2005. Contoh ini mengindikasikan pentingnya menggunakan istilah yang jelas dan tidak multitafsir.

Contoh lain yang lebih sederhana adalah penggunaan kata 'dan', 'atau', serta 'dan/atau'. Apabila rumusan norma yang hendak diatur berhubungan dengan penjatuhan sanksi atau kewajiban, maka pilihan kata tersebut sangat penting. Kata 'dan' mengandung arti putusan bersifat kumulatif; sebaliknya kata 'atau' bersifat alternatif; sedangkan 'dan/atau' mengandung konsekuensi hakim dapat memilih hukuman apakah kumulatif atau alternatif.

Aspek-aspek yang perlu dipantau terkait asas ini adalah:

a. Aspek Sistematika

Apakah sistematika RUU yang sedang disusun sesuai dengan sistematika yang diatur UU No. 12 Tahun 2011 atau Undang-Undang perubahannya?³⁴

b. Aspek Pilihan Kata atau Istilah.³⁵

³⁴Sistematika RUU tersebut sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011?

- 1) Judul
- 2) Pembukaan
 - a) Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - b) Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - c) Konsiderans
 - d) Dasar Hukum
 - e) Diktum
- 3) Batang Tubuh
 - a) Ketentuan Umum
 - b) Materi Pokok yang Diatur
 - c) Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - d) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - e) Ketentuan Penutup
- 4) Penutup
- 5) Penjelasan (jika diperlukan)
- 6) Lampiran (jika diperlukan)

³⁵Untuk memudahkan pemantauan aspek ini, pemantau dapat menggunakan beberapa panduan yang dimuat dalam Bab III Lampiran UU No. 12 Tahun 2011. Di sini diatur penggunaan istilah yang berkaitan dengan maksimum dan minimum ancaman pidana, satuan, jangka waktu, pengecualian, jika atau apabila, sifat alternatif dan lain-lain.

1. Apakah secara umum pilihan kata atau istilah sesuai dengan kaidah bahasa hukum dan perundang-undangan baik yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 maupun kaidah yang berlaku umum?
2. Apakah ada istilah yang kurang tepat dipakai dalam rumusan pasal atau ayat dalam Rancangan Undang-Undang?

c. Aspek Bahasa hukum.

1. Apakah bahasa hukum yang digunakan jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.³⁶
2. Apakah bahasa Indonesia hukum yang baik dan benar dipergunakan dalam penyusunan materi muatan RUU?

d. Pandangan Pembentuk UU dan Publik

Apakah ada pandangan dan diskusi yang mempersoalkan aspek-aspek asas ini dalam RUU yang dibahas?

1. Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
2. Dari publik (ahli bahasa, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

³⁶Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- 1) lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- 2) bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- 3) objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- 4) membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- 5) memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- 6) penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal;
- 7) penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

BAB VIII ASAS KETERBUKAAN

Keterbukaan dikenal sebagai asas dalam perundang-undangan terutama yang lahir sejak reformasi. Misalnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengenal asas keterbukaan sebagai salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Di sini, asas keterbukaan bermakna sebagai asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, asas keterbukaan bermakna bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Asas ini sering dipertukarkan dengan asas transparansi, karena hakikatnya sama yakni tersedianya akses informasi.

Asas keterbukaan juga dikenal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf *g* Undang-Undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal-hal yang perlu dipantau terkait asas ini adalah:

a. Keterbukaan pada Tahap Perencanaan

- 1) Apakah DPR mengumumkan jadwal penyusunan Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas Tahunan?
- 2) Apakah DPR meminta publik untuk menyampaikan usulan RUU, jadwal penyampaian usulan, dan cara penyampaian usulan?

3) Apakah DPR mengumumkan dokumen-dokumen berikut pada judul RUU yang diusulkan?

- Konsepsi RUU. Konsepsi RUU meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. jangkauan dan arah pengaturan.³⁷
- Draf Naskah Akademik. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.³⁸
- Draf Rancangan Undang-Undang.
- Pihak Pengusul.
- Hasil Pemantauan dan Peninjauan RUU (dalam hal RUU yang diajukan adalah RUU Perubahan). Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁹

4) Apakah DPR mengundang para pihak yang berkepentingan dan pihak terdampak secara seimbang?

- a. Apakah sejak awal pembentuk Undang-Undang mengumumkan siapa pihak yang paling terdampak jika RUU yang sedang dibahas disetujui dan diberlakukan?
- b. Apakah pihak yang terdampak tersebut dimintai pandangan atau aspirasi dalam proses persiapan penyusunan RUU?

³⁷Pasal 19 ayat (2) UU 12 Tahun 2011

³⁸Pasal 1 angka 11 UU 12 Tahun 2011

³⁹Pasal 1 angka 14 UU No. 15 Tahun 2019

- 5) Apakah DPR mengumumkan alasan dikeluarkannya sebuah RUU dari Prolegnas?
- 6) Apakah DPR mengumumkan alasan sebuah RUU dimasukkan sebagai RUU yang bersifat *carry over*?
- 7) Apakah DPR mengumumkan alasan penolakan atas sebuah RUU oleh Presiden?
- 8) Apakah DPR mengumumkan Surpres paling lambat 6 bulan sejak draft RUU diterima Presiden?

b. Keterbukaan pada Tahap Penyusunan

- 1) Apakah DPR mengumumkan dokumen yang dibahas dan dihasilkan pada tahap Penyusunan, yaitu:
 - Draf RUU
 - Draf Naskah Akademik
- 2) Apakah DPR mengumumkan Tim penyusun Naskah Akademik dan RUU?
- 3) Apakah pada setiap rapat, DPR mengumumkan dokumen yang dihasilkan berupa:
 - Catatan Rapat
 - Laporan Singkat
 - Risalah Rapat
- 4) Apakah pada setiap pelaksanaan kegiatan rapat, DPR mengumumkan:
 - Jadwal dan tempat rapat
 - Sifat rapat (terbuka atau tertutup)
 - Pihak-pihak yang diundang
 - Mekanisme partisipasi publik
- 5) Partisipasi publik
 - Apakah DPR mengundang kelompok kepentingan dan pihak terdampak secara setara dan memadai?

- Apakah aspirasi kelompok kepentingan dan pihak terdampak diakomodasi secara adil?

c. Keterbukaan pada Tahap Pembicaraan Tingkat I

1) Apakah DPR mengumumkan dokumen yang dibahas/dihasilkan pada Tahap Pembicaraan Tingkat I

- Pengantar Musyawarah (Penjelasan atau Pandangan atas RUU)⁴⁰
- Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)
- Pendapat Mini Fraksi⁴¹
- RUU
- Naskah Akademik

3) Apakah pada setiap rapat, DPR mengumumkan dokumen yang dihasilkan berupa:

- Catatan Rapat
- Laporan Singkat
- Risalah Rapat⁴²
- Link video
- Hasil studi banding ke luar negeri.⁴³
- Dokumen tertulis pandangan ahli yang dimintai keterangan/pendapat.

⁴⁰Pasal 68 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011

⁴¹Pasal 68 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011

⁴²Risalah rapat adalah catatan rapat yang dibuat secara lengkap dan berisi seluruh jalannya pembicaraan yang dilakukan dalam rapat serta dilengkapi dengan: a. jenis dan sifat rapat; b. hari dan tanggal rapat; c. tempat rapat; d. acara rapat; e. waktu pembukaan dan penutupan rapat; f. ketua dan sekretaris rapat; g. jumlah dan nama Anggota yang menandatangani daftar hadir; dan h. undangan yang hadir.

⁴³Ini untuk memastikan bahwa studi banding yang dilakukan ke luar negeri benar-benar membuahkan hasil, terutama informasi dan dokumen relevan yang diperoleh. Penting bagi pemantau untuk memastikan (i) negara-negara yang dikunjungi selama studi banding dan jumlah peserta yang ikut; dan (ii) ada tidaknya diskusi mengenai hasil studi banding itu dalam proses pembahasan RUU.

4) Apakah pada setiap pelaksanaan kegiatan rapat, DPR mengumumkan:

- Jadwal dan tempat rapat
- Sifat rapat
- Peserta rapat, termasuk pihak yang diundang (Jika RDPU/RDP)
- Mekanisme partisipasi publik

5) Partisipasi

- Apakah DPR mengundang kelompok kepentingan (yang pro dan kontra) dan pihak terdampak secara setara dan memadai?
- Apakah aspirasi kelompok kepentingan dan pihak terdampak diakomodasi secara adil?
- Apakah pembentuk Undang-Undang memberikan waktu yang memadai bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan masukan, atau sangat dibatasi waktunya?

d. Keterbukaan pada Tahap Pembicaraan Tingkat II

Apakah DPR mengumumkan dokumen yang dibahas/dihasilkan pada Tahap Pembicaraan Tingkat II

- a. Pandangan Fraksi.
- b. Pandangan Pemerintah.
- c. Dokumen RUU
- d. Kronologi Pembahasan RUU

e. Pasca Pengundangan

Apakah setelah pengesahan dan pengundangan:

1. Undang-Undang dipublikasikan lewat situs pemerintah atau DPR
2. Ada sosialisasi UU kepada para pemangku kepentingan.

f. Pandangan pembentuk Undang-Undang dan publik.

Apakah ada pandangan yang mempersoalkan asas ini dan aspek-aspeknya selama proses pembahasan RUU?

1. Dari pembentuk UU (Anggota DPR/DPD, Fraksi, Pemerintah)
2. Dari publik (ahli, masyarakat sipil, akademisi, pihak terdampak, dll)

BAB IX LAIN-LAIN

Penyusunan suatu Undang-Undang tidak hanya tunduk pada asas pembentukan dan asas materi muatan, tetapi juga asas lain sesuai dengan bidang yang menjadi pokok persoalan yang akan dibahas.⁴⁴ Misalnya dalam bidang hukum pidana dikenal asas legalitas (*legality*), asas tiada hukuman tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*), dan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Dalam hukum perdata dikenal asas kebebasan berkontrak dan asas iktikad baik. Dalam hukum administrasi negara, dikenal sejumlah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Selain itu, pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang tunduk pada 'administrasi pembentukan Undang-Undang' sejak penyusunan hingga penerbitan dan penyebarluasan. Oleh karena itu, penting untuk melakukan pemantauan terhadap hal-hal berikut.

a. Pelanggaran prosedur pada RUU dengan status tertentu.

Apakah prosedur pada pembentukan RUU dengan status tertentu telah terpenuhi?

- 1) Terkait RUU carry over, apakah pernah dilakukan pembahasan DIM pada periode sebelumnya?
- 2) Terkait RUU kumulatif terbuka sebagai tindak lanjut putusan MK, apakah materi yang diubah sesuai yang diinginkan MK atau melebar pada pasal-pasal lain? (Dapat dilihat di Naskah Akademik)
- 3) Terkait RUU Penetapan Perppu, apakah diajukan pada masa sidang berikutnya setelah Perppu ditetapkan?

b. Perubahan yang tidak bersumber pada pembahasan resmi.

⁴⁴H.A.S Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2008), hal. 33.

- Apakah ada pasal-pasal baru yang sebelumnya tidak dibahas/disetujui pada Pembicaraan Tingkat I, kemudian muncul pada Naskah RUU yang disetujui bersama dalam Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan?⁴⁵
- Apakah ada pasal-pasal yang sebelumnya telah disetujui pada Pembicaraan Tingkat I, kemudian hilang ada pada Naskah RUU yang disetujui bersama dalam Rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II?
- Apakah ada perubahan pada sistematika dan substansi UU setelah rapat paripurna Pembicaraan Tingkat II?

c. Perubahan jadwal pembahasan secara mendadak.

Apakah pelaksanaan rapat paripurna pengambilan keputusan terhadap RUU dilaksanakan sesuai jadwal atau ada perubahan karena merespon situasi tertentu. Contoh percepatan jadwal rapat paripurna pengambilan keputusan.

d. Format dokumen/naskah yang disediakan.

1) Apakah dokumen/naskah terkait RUU yang diumumkan oleh DPR di bawah ini merupakan format resmi dan terbaru:

- 1.1. Naskah Akademik
- 1.2. Daftar Isian Masalah
- 1.3. RUU
- 1.4. Kronologi Pembentukan UU

2) Apakah tersedia dokumen dalam bentuk softcopy atau hanya ada hardcopy?

3) Apakah dokumen yang disediakan pada saat pemantauan merupakan dokumen resmi yang sudah dimutakhirkan?

⁴⁵Salah satu contohnya adalah masuknya pengaturan mengenai *right to be forgotten* dalam revisi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

LAMPIRAN

Daftar UU yang diperintahkan pembentukan oleh UUD 1945

No	UUD 1945	Perihal
1	Pasal 2 ayat (1)	Majelis Permusyawaratan Rakyat
2	Pasal 6 ayat (2)	Syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden
3	Pasal 6A ayat (5)	Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
4	Pasal 11 ayat (3)	Perjanjian internasional
5	Pasal 12	Keadaan bahaya
6	Pasal 15	Gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya
7	Pasal 16	Dewan Pertimbangan Presiden
8	Pasal 17 ayat (4)	Kementerian Negara
9	Pasal 18 ayat (1)	Pembagian wilayah atas provinsi dan kabupaten/kota
10	Pasal 18 ayat (7)	Pemerintahan daerah
11	Pasal 18A ayat (1)	Pembagian kewenangan pusat dan daerah
12	Pasal 18A ayat (2)	Hubungan keuangan pusat dan daerah
13	Pasal 18B ayat (1)	Satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa
14	Pasal 18B ayat (2)	Masyarakat hukum adat

15	Pasal 19 ayat (2)	Susunan DPR
16	Pasal 20A ayat (4)	Hak DPR dan hak anggota DPR
17	Pasal 22A	Tata cara pembentukan UU
18	Pasal 22B	Pemberhentian anggota DPR
19	Pasal 22C	Dewan Perwakilan Daerah
20	Pasal 22D ayat (4)	Pemberhentian anggota DPD
21	Pasal 22E ayat (6)	Pemilu
22	Pasal 23 ayat (1)	APBN
23	Pasal 23A	Pajak dan pungutan lain
24	Pasal 23B	Mata uang
25	Pasal 23C	Kuangan Negara
26	Pasal 23D	Bank sentral
27	Pasal 23G ayat (2)	Badan Pemeriksa Keuangan
28	Pasal 24 ayat (3)	Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman
29	Pasal 24A ayat (1)	Kewenangan Mahkamah Agung
30	Pasal 24A ayat (5)	Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya

31	Pasal 24B ayat (4)	Susunan, Kedudukan dan Keanggotaan Komisi Yudisial
32	Pasal 24C ayat (6)	Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi
33	Pasal 25	Syarat-syarat menjadi dan diberhentikan dari hakim
34	Pasal 25A	NKRI sebagai Negara kepulauan
35	Pasal 26 ayat (1)	Warga negara Indonesia
36	Pasal 26 ayat (3)	Hal-hal mengenai kewarganegaraan dan penduduk
37	Pasal 28	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul
38	Pasal 28I ayat (5)	Hak Asasi Manusia (HAM)
39	Pasal 28J ayat (2)	Pembatasan HAM
40	Pasal 30 ayat (5)	TNI dan Kepolisian
41	Pasal 31 ayat (3)	Sistem pendidikan nasional
42	Pasal 33 ayat (5)	Perekonomian nasional
43	Pasal 34 ayat (4)	Fakir miskin, Jaminan soial dan fasilitas layanan kesehatan
44	Pasal 36C	Bendera, bahasa, lambing Negara, dan lagu kebangsaan

